

ESTUDIOS

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN MATERIA MIGRATORIA

(Sentido y límites)

La emigración ha adoptado a través de los tiempos caracteres bien diversos, según sus causas, forma de presentarse y finalidad que ha tenido en cada momento. Pensemos en la diferencia que existe, pongamos por caso, entre las emigraciones colonizadoras de los tiempos pasados y las realizadas obligatoriamente. Bajo la influencia de las corrientes modernas y de manera concreta a partir del siglo pasado, el lema que ha venido presidiendo esta materia quedaba bien definido con las tres palabras tradicionales: *men, money and markets*¹. Así vemos en la mayoría de las obras clásicas sobre emigración cómo se tiende a clasificar los aspectos emigratorios en económicos, políticos y etnográficos. Realmente ninguno de ellos ha desaparecido en la actualidad, ya que, sin duda alguna, conservan todos relevante importancia, pero puede decirse que ha adquirido un relieve especialísimo, lo que podíamos calificar de faceta social —propriamente dicha— de la emigración.

Y es que, ante todo, el problema emigratorio ha dejado de ser, en la mayoría de los casos, una cuestión que afecta al individuo aislado, pasando por el contrario a formar parte del amplio campo del denominado «mercado de trabajo»; o mejor aún, política de empleo, materia que compete directamente al Estado. Esta inclusión de los problemas emigratorios, dentro de la esfera típicamente laboral, fue maravillosamente esbozada por el Dr. Berger en uno de sus estudios más interesantes publicado hace más de 30 años². En este sentido, pues, cabe decir que de la misma manera que en el terreno laboral se ha superado la etapa liberal, por los motivos de todos conocidos, así también en el terreno emigratorio se ha dejado a un lado aquella ideo-

¹ Ver «El problema de las migraciones», XVII, R. I. T., 38-57.

² «Plan de una organización sistemática del mercado de trabajo», *Informaciones Sociales*, diciembre de 1925, pág. 119.

logía, para entrar en un franco período de intervencionismo estatal, de carácter protector.

No hay duda alguna —objetivamente pensado— que tal actuación intervencionista del Estado halla su justificación en muchas razones, todas ellas de gran peso. De una parte con ella se evitará que se haga realidad el que la emigración, al decir de Cervantes, constituya «engaño común de muchos y remedio particular de pocos», como ha sucedido durante tantos años. Bajo otro punto de vista, la extraordinaria importancia que en el mundo moderno tiene para las naciones el tráfico emigratorio, da lugar a una imposibilidad casi absoluta de la inhibición del Estado. Luis Dolot nos expone con rasgos vivos la trascendencia de estos problemas: «las migraciones humanas crean en todos los países graves problemas, que después de la guerra de 1914 y de manera especial a partir del conflicto de 1939 a 1945, han adquirido una forma especial aguda. Ciertos pueblos no emigran bastante (los japoneses), otros demasiado (los irlandeses): aquí se intentará la supresión, allí la hemorragia. Como la emigración, al menos en sus comienzos, recae sobre los elementos jóvenes y fuertes, dedicados a oficios manuales, produce una pérdida en la sustancia viva del país de emigración y al contrario ocasionará riesgos en el país de inmigración. Ahora bien, como el capital humano constituye uno de los primeros factores en la riqueza de las naciones, de aquí se sigue que los movimientos migratorios tiendan cada vez más a pasar bajo el control del Estado. En esto se diferencia el siglo XX del XIX, que dejaba libertad absoluta tanto a la circulación de los hombres, como a la de mercancías»³.

Tal intervencionismo es ya general en todas las naciones y va desde las medidas exageradas por su carácter restrictivo, usadas por Italia y Alemania antes de 1939, hasta las trabas extraordinarias para la inmigración establecidas en la actualidad por los países tales como los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Y aun sin llegar a estos extremos, puede decirse que en todos los Estados se van instaurando organismos encargados de intervenir en estas cuestiones, con un criterio caracterizado siempre por el deseo de proteger al emigrante. Recordemos cómo por Ley de 17 de julio de 1956 se crea el Instituto Español de Emigración, dependiente primero de la Presidencia del Gobierno e incorporado por Decreto de 9 de mayo de 1958 al Ministerio de Trabajo, con un sentido profundamente real y social, así como la organización, en la misma fecha antes indicada, en el propio Departamento, de la Dirección General de Empleo, con su correspondiente Servicio de Migración, cuya misión general, como establece el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, es «*intervenir* en los movimientos migratorios interiores y exteriores de los trabajadores...».

Pero si, como hemos expuesto, es en principio laudable tal género de intervencionismo, se hace necesario considerar también los casos en que, mo-

³ *Las migrations humaines. Presses universitaires de France. Colección «Que sais-je?», 1958, pág. 6.*

tivados por aquél, pueden surgir problemas, que afectarán bien al individuo aislado, bien a los intereses colectivos de una nación o del mundo en general. Veamos someramente cada una de estas posibles cuestiones.

No es la primera vez que basada en la intervención estatal se crea una posición —a veces dolorosa— entre los deseos del emigrante —presunto— y los de la colectividad gubernamental. Por tanto, un derecho como el de emigrar, que un gran sector doctrinal considera como natural, va a verse limitado por unos intereses superiores al propio individuo y que éste no quiere reconocer, a pesar de ser vitales para la nación y en definitiva para su persona. Tales cortapisas pueden provenir de muy diversas causas y cada gobierno tiene en esta materia su criterio propio. El Sr. Sanz Orrio, en el discurso pronunciado con motivo de la clausura del II Congreso de la Emigración Española a Ultramar, en Santiago de Compostela, decía refiriéndose a este tema: «Nuestros teólogos y filósofos clásicos defendieron el derecho inalienable del hombre a cambiar de domicilio. Nuestra Legislación así lo ha reconocido paladinamente. No hay título de egoísmo nacional o de mera conveniencia económica bastante para justificar la negación de esa facultad. Pero ella, como todo lo que surge en la vida de relación, tiene sus límites: los que impone el bien de otros y el bien de todos»⁴. Y es que, como ha señalado muy gráficamente algún autor, la emigración debe ser no una «hemorragia incontrolada, sino una sangría perfectamente controlada». Y esto produce —según señaló el Sr. Rodríguez de Valcárcel, Director General del I. E. E.—, la «aparente paradoja de que siendo la emigración un acto esencialmente individual y radicalmente libre por parte de sus protagonistas, sea creciente la intervención y fiscalización de los Estados»⁵.

Pretende, según esbozábamos antes, tal ingerencia estatal, ante todo, proteger al emigrante, que en muchos aspectos bien podía decirse que es un menor. Tal carácter «débil» de aquél es reconocido en la ley positiva y en la teoría emigratoria de cualquier país. Entre los enemigos mayores del emigrante se halla la recluta clandestina.

Uno de nuestros más ilustres tratadistas y expertos en estas materias, el Sr. Borregón Ribes, nos ha hablado de una auténtica «trata del emigrante»⁶. Y en uno de sus más recientes artículos insiste nuevamente en esta idea al decir: «tantos daños acarrea la recluta y la propaganda, que la ley de emigración vigente las considera como un delito especial sancionado con penas de privación de libertad personal, porque cuando la sugerencia no se basa en una información previa y cierta, equivale a lanzar a una persona a medios que pueden serle contrarios, y cuando es simple ac-

⁴ Texto tomado del *Boletín del Gabinete de Estudios del I. E. E.*, n.º 7, pág. 5.

⁵ Texto tomado del *Boletín* citado anteriormente, pág. 19.

⁶ «La emigración española a América», pág. 68, Vigo, 1952, y puede verse también el artículo del mismo autor «Psicología de la emigración», en *Revista del Trabajo*, mayo-junio, 1960.

tuación mercantil para obtención de beneficios, con desprecio de la suerte ulterior del emigrante, es un delito de lesa humanidad».

Tal tutela del emigrante ha de ser llevada a cabo no sólo en el momento de la recluta, sino también en el viaje y una vez llegado al país de destino. En realidad, cada día más, después de las Conferencias internacionales sobre migración de Ginebra de 1950 y Nápoles de 1951, se tiende a unificar los criterios en estas cuestiones en beneficio de todos cuantos en ella participan directa o indirectamente. Por otra parte, las posibilidades actuales de fracaso el emigrante se ha reducido mucho si se tiene en cuenta que se incrementa cada vez más la emigración dirigida, lo que es tanto como decir, con empleo garantizado. La emigración es menos «aventura» que hace años. El emigrante no va a formar parte ya de los que la terminología clásica llamaba «fahrendeleute». La osadía ha cedido su paso a la formación, a la seriedad, al buen comportamiento, y ya no cabe decir como D. Amós de Escalante, refiriéndose al espíritu del antiguo emigrante: «Es voz común entre los versados en cosas de Indias que cuanto más abajo trae sus principios tanta mayor facilidad de medro encuentra el aventurero desembarcado en sus playas». Hoy tal mentalidad se ha superado y este individualismo, a quien hay que reconocer también méritos, se ha terminado.

Naturalmente que la responsabilidad del Estado y de sus órganos se ha hecho en tal situación mucho más fuerte, y se necesitará un conocimiento perfecto del estado de cosas existente, para determinar la política a seguir. Uno de los puntos quizá más transcendental será, sin duda, el conocimiento perfecto del mercado de trabajo, necesidades humanas de la industria, profesiones consideradas como claves dada la marcha económica del país, etc. Hasta tal punto es esto cierto, que se ha hablado de la necesidad de dar tanta o más relevancia al «presupuesto humano», que al propio presupuesto fiscal de las naciones. Ernst Bevin, en 1943, se expresaba en los siguientes términos: «Creo que para el porvenir, lo que se necesita ante todo es un presupuesto que no sea tanto financiero como humano. No es posible contener las olas cíclicas de prosperidad y depresión más que si los gobiernos conocen anticipadamente la situación de hecho, de la misma manera que han dispuesto hasta ahora de datos precisos sobre la situación financiera»⁷. No a otra cosa conducen los esfuerzos realizados por nuestra Dirección General de Empleo para conocer la situación laboral del país, con la famosa Encuesta Nacional sobre Migraciones Interiores, iniciada a raíz de la creación de aquel Organismo, así como el trabajo inmenso de la Organización Sindical para dotar a todos los trabajadores españoles de la Cartilla de identidad profesional.

Pero es que además esta preocupación del Estado por no desligarse de las cuestiones migratorias obedece a principios económicos de gran interés para las naciones modernas. El emigrante «produce» —permitásenos usar

⁷ Citado por PAUL DURAND, en *La Politique contemporaine de Sécurité Sociale*, 1953, pág. 515.

la expresión— no sólo valores espirituales para su país, sino también materiales. Comentando esta idea y refiriéndose concretamente a Italia, decía en 1928 el Vizconde de Eza, que allí se había «comprendido y afirmado la idea maestra de que el emigrante no debe ser ya tenido ni considerado como una boca inútil, cuya marcha desembaraza a la colectividad, sino que representa por su fuerza de producción y de ahorro una verdadera riqueza, de la cual conviene que el país de origen continúe aprovechándose, primero por la entrada de los capitales economizados lejos, precioso elemento activo de la balanza de las cuentas; y más aún, por la posibilidad de inspección pacífica que le da este establecimiento progresivo de los suyos en los países vecinos...»⁸.

Lo que sí cabe estimar es la medida de esta intervención, esto es, hasta dónde debe llegar y en qué forma se ha de ejecutar. ¿Tal intervención del Estado ha de ser absoluta o cabrá también la posibilidad de hacer colaborar con aquél a organismos no gubernamentales? Problema este antiguo, puede hacer surgir una auténtica cuestión de competencia. Como norma general, se puede establecer el principio de que el Estado, ni en ésta, ni en otras materias, debe desechar la colaboración de los particulares y de las instituciones privadas, que en muchos casos, como bien demostrado está, puede ser eficazísima. No olvida nuestro legislador tal postura correctísima, ya que en el Decreto que desarrolla la ley de 17 de julio de 1956, para organización del Instituto Español de Emigración, se establece que, «previas las autorizaciones oportunas, podrá aquél establecer conciertos con otras entidades, especialmente con las dependientes de la Iglesia o de la Organización Sindical, para que efectúen alguna o algunas de las operaciones previas al acto de la expatriación de los emigrantes, interviniendo, orientando y coordinando sus actividades». Si bien es cierto que se reserva con carácter exclusivo la recluta de emigrantes por razones obvias.

Dada la importancia que tiene en la actualidad esta participación de organismos privados en el desarrollo de los planes emigratorios, vamos a recoger dos opiniones —antigua y moderna, respectivamente, pero objetivas ambas— sobre el criterio ponderado en estas materias. Mr. Jules Duval, abordaba este tema en el Congreso Internacional de Beneficencia celebrado en Bruselas en septiembre de 1856, de la siguiente forma: «La misión de los gobiernos se halla netamente trazada: consiste siempre en ilustrar, vigilar, proteger, algunas veces en alentar, rara vez, o nunca, en trabajar por sí mismos. El gobierno de los países de donde la emigración parte, ilustrará al pueblo inquiriendo por medio de sus agentes consulares las condiciones políticas, materiales y morales de los Estados que a la emigración

⁸ Los problemas de la emigración, estudio incorporado al libro «Problemas Político sociales», Toledo, 1928, pág. 314. Resultan verdaderamente interesantes las publicaciones del I. E. E., «Ventajas e inconvenientes de la emigración», del señor Díaz-Reig, y «La emigración española y el desarrollo económico», de los señores Hermida, Blasco y Guereca.

invitan... Muy distinto es el papel de las asociaciones y compañías. Las primeras se constituyen espontáneamente en nombre de la beneficencia religiosa, filantrópica o política, y se erigen en patronos celosos de los emigrantes. Las compañías o sociedades financieras se inspiran, por el contrario, en la especulación, asociada a veces a un honroso patriotismo, pero que por lo común no responde a otra mira más que a la de la ganancia. No obstante este carácter egoísta y personal no debe recaer sobre ellas mayor descrédito que sobre cualquier otra industria honrosamente ejercida con un fin de lucro»⁹. Como puede verse, los términos son claros y el enfoque perfectamente razonable. Y téngase en cuenta que está escrito este informe en un momento en que el liberalismo económico no estaba ni mucho menos en decadencia, sino precisamente todo lo contrario.

Muchos años después, Suzanne Ferrière, en un artículo publicado en la *Revista Internacional del Trabajo*¹⁰, exponía que a las organizaciones no gubernamentales correspondía, no el desarrollo de la emigración, sino la misión de ayudar al emigrante, bien con la asistencia directa (práctica, económica, psicológica, moral y jurídica), bien mediante la realización de estudios para prestar una valiosa ayuda a la política de emigración, bien, finalmente, para descubrir los numerosos problemas de los emigrantes.

Realmente fácilmente puede echarse de ver, cómo con una mentalidad sana, no cabe considerar cerrados todos los caminos por el intervencionismo estatal, sino precisamente todo lo contrario. Lo que se trata es de que cada organismo —público o privado— actúe diligente y honradamente dentro de la órbita de su competencia.

Existe además otro aspecto del intervencionismo estatal en materia migratoria, cuya falta de medida y visión amplia puede llevar aparejadas, a diferencia del anterior, la creación de verdaderos conflictos, no ya en la órbita nacional, sino, lo que es más grave, en la internacional. Nos referimos a la política restrictiva en materia inmigratoria de muchos países modernos, de condiciones físicas y económicas maravillosas, que impiden la entrada de emigrantes provenientes de países donde la presión demográfica es excesiva. Carlos Gide decía que «no se oye en el mundo más que el ruido de las puertas que se cierran ante las propias narices de las gentes nuevas que a ellos llegan». ¿Cuál no sería su asombro si tuviese que comentar la situación actual en este orden de cosas? Se necesita, por parte de los gobiernos, un alto ideal social, libre de egoísmos, que a la larga serán funestos para todos. Esta política de «puertas cerradas» al que viene del exterior, ha sido comentada por autoridades diversas, que advirtieron a tiempo lo que de ello se podía derivar. El Subsecretario de Relaciones con el Commonwealth expuso ante la Cámara de los Comunes el

⁹ *Principios Generales del arte de la colonización*, JOAQUÍN MALDONADO MANGANZA, Madrid, 1873, pág. 281, Apéndice A.

¹⁰ «El papel de las organizaciones no gubernamentales en la asistencia a los emigrantes», XLIV, R. I. T., 433-456.

punto de vista del Reino Unido sobre edad, sexo y profesión de los emigrantes, refiriéndose, a la vez que al punto que comentamos, a las excesivas exigencias de los países de inmigración típicos: «Dada la nueva repartición en grupos de edad de nuestra población y la penuria de trabajadores de ciertas ramas de actividad económica, ¿podemos consentir que abandonen el país grupos de personas de una edad determinada o de especiales calificaciones profesionales para los trabajos mineros o agrícolas, que tanto necesitamos? La política general del gobierno de ayuda a la emigración, por todos los medios a nuestro alcance, no puede por menos de insistir, al mismo tiempo, para que los gobiernos de la Commonwealth acepten, en la medida de lo posible, una representación más diversa de nuestra población, sin exigir una proporción indebida de hombres jóvenes, aptos de calificación profesional definida»¹¹.

Todo ello nos hace pensar en la necesidad de una unificación internacional de los criterios emigratorios e inmigratorios, que tenga en cuenta las necesidades reales de grandes sectores de población en el mundo. Muy grande es la labor que viene realizando en este terreno la Organización Internacional de Trabajo, para lograr llevar al ánimo de sus miembros la necesidad de realizar una política prudente y protectora del interés general. Sólo a través de este Organismo u otros de tipo semejante, pueden abordarse los problemas planteados en este sentido, pues el ámbito de aquéllos supera toda acción puramente nacional. Max Sorre nos habla de que estas cuestiones son «propiamente problemas planetarios. Se advierte ya bien —añade— que los convenios bilaterales por los que se trata de resolverlos son insuficientes. Para ser plenamente eficaces deben inscribirse en el cuadro de una política universal. Los expertos que han estudiado estas cuestiones han visto bien su urgencia y su amplitud. Carter Goodrich, examinando las posibilidades y los límites de un control internacional de las emigraciones, manifiesta que estamos muy alejados de vivir en un universo unificado "One World", donde cada individuo se desplaza a su gusto. Las solas limitaciones a esta movilidad deberán ser dictadas por una autoridad mundial, que ha de tener en cuenta el bienestar del emigrante y la eficacia de la emigración para el interés general...»¹².

Por desgracia, la realidad es bien contraria a estos elevados pensamientos. Y existen numerosos países donde la inmigración es administrada con cuenta-gotas o exigen unas determinadas condiciones en el emigrante, realmente excepcionales, para los intereses del país que deja. Generalmente como ha puesto de manifiesto Sauvy¹³, suelen desecharse por los países de inmigración las llamadas actividades terciarias, que exigen poca formación pro-

¹¹ Citado en el estudio publicado en la *R. I. T.*, L, 1-17, sobre «Características de las migraciones europeas de postguerra».

¹² *Les migrations des peuples*, Edit. Flammarion, 1955, pág. 259.

¹³ «Algunos aspectos del problema de las migraciones», *R. I. T.*, XXXVIII, 22-43.

fesional (oficinas, comercio, etc.), un poco menos las secundarias (obreros manuales especializados) y mucho menos las primarias (agricultores, mineros, leñadores).

Contra esta manera de actuar, no existe más que el tratar de imbuir en el espíritu de los países que así proceden la idea de la necesidad de crear, según señalaba la Resolución General de la Conferencia de Ginebra de 1950, ya citada, «un espíritu de comprensión y total solidaridad humana, que logre encontrar una satisfactoria solución del problema que engendra el exceso de población en algunas regiones de Europa...».

Es sorprendente cómo en cualquiera de los puntos que se toquen, de los que crean pesadumbre y enojo al mundo actual, se advierte cómo tan sólo con la aplicación de unos principios auténticamente cristianos pueden tener una real solución. Recordemos, para terminar, las palabras de Pío XII dirigidas a M. R. Carusi, Dpt. de Justicia de U. S. A., en 14 de marzo de 1946: «Sin embargo no es sorprendente que un cambio de las circunstancias haya traído cierta limitación a la inmigración del extranjero. En esta materia se debe consultar no sólo los intereses del inmigrante, sino el bienestar del país. Sin embargo, Nos estimamos *que no es demasiado pedir que al aumentarse las restricciones, no se olvide la caridad cristiana y el sentido de humana solidaridad que debe existir entre todos los hombres, hijos de un mismo Padre y eterno Dios*».

FELIPE VAZQUEZ

Inspector Técnico del Trabajo